CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 224.553 du 4 septembre 2013

191.299/XV-938

En cause : **1. Le Maire** Bruno,
2. la s.p.r.l. «Bruno Le Maire, notaire»,

ayant élu domicile chez
Mes M. UYTTENDAELE et J. SAUTOIS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,

ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 février 2009 par Bruno Le Maire et la société civile constituée sous forme de s.p.r.l. «Bruno Le Maire, notaire», qui sollicitent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déclarant recevable mais non fondé le recours introduit auprès de lui par le premier cité, en l'absence de décision du Collège d'urbanisme dans les délais légaux, tendant à étendre une étude notariale par l'ajout d'une véranda en façade arrière au rez-de-chaussée, avenue de Stalingrad 37 à Bruxelles, et lui refusant en conséquence le permis d'urbanisme sollicité;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme G. MARTOU, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 mai 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 juin 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAUTOIS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Chr. LEPINOIS *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, Mme G. MARTOU, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le 16 novembre 2006, Bruno le Maire, notaire, introduit auprès du service de la bâtisse de la ville de Bruxelles une demande de permis tendant à étendre son étude notariale par l'ajout d'une véranda en façade arrière au rez-de-chaussée, avenue de Stalingrad, 37, à 1000 Bruxelles.

Une enquête publique est organisée du 19 octobre au 2 novembre 2007. Aucune réclamation n'est déposée.

Le 12 novembre, la Commission royale des monuments et des sites émet un avis défavorable, le projet lui paraissant soulever différents problèmes urbanistiques. Le 15 janvier 2008, la commission de concertation donne un avis défavorable.

En l'absence de décision du collège des bourgmestre et échevins dans le délai qui lui était imparti, le requérant, par courrier recommandé du 18 mars 2008, invite le fonctionnaire délégué à statuer sur la demande de permis. Le 30 avril, ce dernier refuse le permis sollicité. Il précise que la demande porte la superficie de bureaux de 336 m^2 à 403 m^2 et constate que la maille de la carte du solde de bureaux admissibles dans laquelle se situe le bien est largement négative, de sorte qu'en vertu de la prescription 0.14 du PRAS, la superficie de bureau ne peut y être augmentée. Répondant à une note du conseil du demandeur, il expose également pourquoi, à son sens, la clause dite «de sauvegarde» figurant sous la prescription 0.9 du PRAS ne peut être appliquée.

Le 22 mai, le requérant introduit un recours au Collège d'urbanisme contre

cette décision. Le Collège d'urbanisme n'ayant pas statué dans le délai requis, le requérant introduit, le 25 juillet, un recours au Gouvernement régional.

Par un arrêté du 13 novembre 2008, le Gouvernement rejette le recours du requérant et, par conséquence, refuse le permis demandé. Il s'agit de l'acte attaqué. Il est motivé comme suit :

«(…)

Considérant qu'une étude de notaire relève de l'affectation de bureau;

Considérant que la superficie utilisée pour l'étude notariale actuellement s'élève à 476 m² dont 140 m² au sous-sol;

Considérant que selon la définition de la superficie plancher PRAS, les locaux d'archives en sous-sol ne sont pas comptabilisés;

Considérant que la demande vise dès lors à augmenter la superficie de bureau de 336 m² à 403 m²;

Que les bureaux visés ont été autorisés préalablement à l'entrée en vigueur du PRAS;

Qu'en outre, malgré l'augmentation projetée, la superficie existante du bien reste compatible aux prescriptions applicables du PRAS à la situation visée;

Qu'en effet, la prescription 2.2 précise qu'en zone d'habitation :

(...)Ces zones peuvent également être affectées aux bureaux dont la superficie de plancher est limitée à 250 m par immeuble.

L'augmentation des superficies de plancher des activités productives et des superficies de bureaux peut être autorisée jusqu'à 500 m par immeuble aux conditions suivantes :

1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;

2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone;

3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures de publicité. (...)

Qu'en ce qui concerne une augmentation de superficie de bureaux toutefois, il faut se référer à la maille de la carte du solde des bureaux admissibles qui s'avère négative *in specie* (BRU 07 : -107.121 au 15.09.2008) (prescription 0.14 du PRAS);

Que le requérant tend à voir appliquer la prescription 0.9 dite clause de sauvegarde qui permet un accroissement de bureaux même lorsque le solde de bureaux admissibles dans la maille est négatif;

Que cette clause a pour objet de tenir compte de situations antérieures au PRAS qui n'y sont pas conformes lorsque ces activités ont été légalement implantées avant l'entrée en vigueur du plan;

Qu'il s'agit de s'interroger en l'espèce sur le fait de savoir si l'utilisation licite du bien correspond ou pas aux prescriptions du plan;

Considérant que la superficie utilisée pour l'étude notariale actuellement s'élève à 476 m² dont 140 m² en sous-sol;

Que la superficie est inférieure à 500 m² et donc conforme aux prescriptions de la zone du PRAS;

Que la non-conformité aux prescriptions du PRAS doit s'apprécier tant par rapport aux affectations autorisées que par rapport aux limites de superficie définies par les prescriptions particulières de chaque zone du plan;

Qu'en l'espèce ces limites ne sont pas atteintes;

Que la prescription 0.9 ne peut trouver à s'appliquer dans le cas d'espèce;
Qu'il y a lieu de refuser la demande;
(…)»;

Considérant que les dispositions pertinentes du PRAS sont rédigées comme suit :

- la prescription particulière 2, consacrée aux zones d'habitation, prévoit notamment :
«2.1. Ces zones sont affectées aux logements.
2.2. (…)
Ces zones peuvent également être affectées aux bureaux dont la superficie de plancher est limitée à 250 m^2 par immeuble.
L'augmentation des superficies de plancher des activités productives et des superficies de bureaux peut être autorisée jusqu'à 500 m^2 par immeuble aux conditions suivantes :
1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;
2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone;
3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.
(…)»;

- la prescription générale 0.14 dispose notamment :
«La carte des soldes de bureaux admissibles du plan indique, par maille, le solde des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels encore admissibles à l'entrée en vigueur du plan au sein des zones d'habitat, d'une part, et au sein des zones de mixité, d'autre part.
Les soldes de superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles indiqués dans la carte des soldes de bureaux admissibles sont mis à jour de la manière suivante : [...]»;

- la prescription générale 0.9, dite clause de sauvegarde, prévoit :
«0.9. Les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan peuvent faire l'objet de travaux de transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction.
Ces actes et travaux respectent les conditions suivantes :
1° ils n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20 % de la superficie de plancher existante par période de 20 ans;
2° ils respectent les caractéristiques urbanistiques de l'îlot;
3° ils sont soumis aux mesures particulières de publicité.
Ces immeubles peuvent également faire l'objet de permis pour changement d'utilisation ou de la destination autorisée dans le permis précédent s'ils n'impliquent pas de changement de l'affectation de la zone du plan.
Les actes et travaux entraînant la démolition-reconstruction ou un accroissement de superficie de plancher de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels sont autorisés nonobstant l'application de la prescription 0.14. La superficie de plancher affectée aux bureaux ou aux

activités de production de biens immatériels est toutefois comptabilisée conformément à la prescription 0.14 pour la mise à jour du solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles dans la maille.
(...).»;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 avril 2004 et ratifié par l'ordonnance du 13 mai 2004, des prescriptions 0.9 et 0.14 du Plan régional d'affectation du sol (PRAS) arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 mai 2001, de la violation de la loi du 29 juin [lire : juillet] 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur, de la contradiction, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs, de la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'ils reprochent à la partie adverse d'avoir considéré que dès lors que l'utilisation licite du bien visé par la demande de permis, soit l'utilisation autorisée préalablement à l'entrée en vigueur du PRAS et portant sur une superficie de plus de 250 m^2, était conforme aux prescriptions du PRAS et, spécialement, à sa prescription 2.2, alinéa 3, il ne pouvait se voir appliquer la clause de sauvegarde prévue par la prescription 0.9 du PRAS, dérogatoire à la prescription 0.14 du PRAS;

qu'en une première branche, ils soutiennent que la conformité en question doit s'apprécier tant par rapport aux affectations autorisées que par rapport aux limites de superficie définies par les prescriptions particulières de chaque zone du plan et soulignent qu'en l'occurrence, la prescription 2.2 du PRAS prévoit que la zone dans laquelle se situe le bien peut être affectée aux bureaux, moyennant limitation de principe de la superficie de plancher de ceux-ci à 250 m^2 par immeuble;

qu'ils ajoutent en une deuxième branche que, pour apprécier si un bien est conforme ou non au PRAS et par conséquent, s'il est possible ou non d'invoquer la prescription 0.9, la partie adverse ne peut se référer à la surface maximale de 500 m^2 autorisée par la prescription 2.2, alinéa 3, du PRAS, puisque ce maximum est accompagné de conditions particulières à respecter par le projet, dont certaines relèvent de l'appréciation de l'autorité administrative;

qu'en une troisième branche du moyen, les requérants exposent qu'à l'occasion de l'application de la prescription 0.9 du PRAS, la partie adverse n'est pas habilitée à apprécier si le bien visé par la demande aurait répondu, au moment de l'entrée en vigueur du PRAS, à des conditions permettant à ce bien d'atteindre une surface dérogatoire supérieure à 250 m^2, puisque ces conditions impliquent et impliquaient dans le passé l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'interprétation, lequel n'a, en toute hypothèse, pas été exercé au moment de l'entrée en vigueur du PRAS;

qu'enfin, ils affirment dans la quatrième branche du moyen que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination s'opposent à ce que deux situations objectivement différentes, soit, d'une part, celle dans laquelle un bien atteint, au jour de l'entrée en vigueur du PRAS, une surface maximale de bureaux de

250 m^2 et, d'autre part, celle dans laquelle un bien atteint, au jour de l'entrée en vigueur du PRAS, une surface de bureaux supérieure à 250 m^2, soient traitées de manière identique et, en conséquence, considérées comme toutes deux conformes au PRAS, et privées, pour cette raison, du bénéfice de la prescription 0.9 de ce plan;

Considérant qu'ils relèvent que la partie adverse n'explique pas dans l'acte attaqué les raisons pour lesquelles c'est à la limite maximale de 500 m^2 fixée à la prescription 2.2 du PRAS que son auteur se réfère pour apprécier la conformité du bien visé par la demande; qu'ils estiment que lorsqu'une autorité administrative considère, en 2008, qu'un bien répondait, au moment de l'entrée en vigueur du PRAS, en 2001, aux conditions particulières requises pour pouvoir couvrir une surface de bureaux supérieure à 250 m^2, elle viole le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs en donnant une portée rétroactive à une appréciation en partie discrétionnaire de sa part, avec pour seul objectif de priver un administré du bénéfice d'une clause de sauvegarde justement adoptée pour rencontrer en principe la situation qui est la sienne;

qu'ils en déduisent une contradiction dans les motifs dès lors que, selon eux, la partie adverse part d'un postulat non démontré selon lequel l'étude notariale remplissait, sous le régime ancien et au jour de l'entrée en vigueur du PRAS, des conditions plus drastiques posées par le PRAS pour lui refuser aujourd'hui le bénéfice d'une clause de sauvegarde pourtant justement destinée à rencontrer les situations de biens qui, dans le passé, ont été construits en dépit des prescriptions par hypothèse plus drastiques du PRAS;

qu'ils considèrent que c'est sans justification que la partie adverse traite de manière identique les biens dont l'affectation aux bureaux, inférieure à 250 m^2 par immeuble, est conforme au PRAS, sans examen de conditions particulières, et ceux pour lesquels il eut été requis de vérifier, à l'époque, s'ils répondaient aux conditions posées par le PRAS pour atteindre une surface maximale de 500 m^2;

Considérant que la partie adverse répond en rappelant la teneur de l'article 2.2 des prescriptions littérales du PRAS; qu'elle souligne que la conformité de la destination ou de l'utilisation de l'immeuble existant doit s'apprécier au regard des limites autorisées par les prescriptions particulières relatives à la zone considérée et soutient que la clause de sauvegarde 0.9 du PRAS s'applique lorsque les superficies de plancher des immeubles existants dépassent les maxima autorisés par ces prescriptions et ce, sans qu'il faille vérifier si l'ensemble des conditions particulières énumérées par ces dernières est respecté; qu'elle n'estime pas admissible que la clause de sauvegarde puisse servir à contourner les conditions particulières imposées par le PRAS pour autoriser les superficies maximales, avec la conséquence que tous les projets dont la superficie dépasse 250 m² de bureau pourraient s'accroître de 20 % par application de la clause de sauvegarde sans devoir respecter les conditions particulières; qu'elle ajoute que cette solution n'est pas discriminatoire, dès lors qu'il est justifié de traiter de manière identique les situations de demandeurs de permis similaires, soit celles où leur bien est conforme aux

dispositions du PRAS, chacun des demandeurs pouvant invoquer la clause de sauvegarde;

Considérant que les requérants répliquent en indiquant qu'ils n'aperçoivent pas en quoi ils seraient responsables d'un contournement des conditions particulières imposées par le PRAS et qu'au contraire, ils soutiennent qu'il ne peut être considéré comme établi que l'étude notariale aurait, en 2001, respecté ces conditions particulières; qu'ils estiment que la position de la partie adverse confirme la violation des articles 2 et 3 du CoBAT puisqu'elle se réfugie derrière une motivation laconique et inadéquate pour refuser l'application d'une clause de sauvegarde et, ainsi, mettre à mal les impératifs sociaux et économiques pourtant protégés par les articles 2 et 3 précités; que, dans leur dernier mémoire, ils demandent que le cas échéant, avant de statuer sur le second moyen qui est subsidiaire, le Conseil d'État interroge la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de la prescription 0.14 du PRAS et de la carte du solde des bureaux admissibles qu'elle vise avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison avec l'article 16 de la Constitution et le principe général de sécurité juridique, en ce qu'elles emportent un traitement identique de personnes se trouvant dans une situation objectivement différente, à savoir, d'une part, les prestataires de services du secteur tertiaire qui ne sont pas soumis, s'agissant du lieu de l'exercice de leur profession, à des dispositions légales et réglementaires contraignantes et, d'autre part, les prestataires de services du secteur tertiaire qui le sont, comme les notaires et les huissiers;

Considérant, sur l'ensemble du moyen, que le bien litigieux se situe au Plan régional d'affectation du sol (PRAS) en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement; qu'il n'est pas contesté que l'étude notariale occupait dès avant l'entrée en vigueur du PRAS, en 2001, une superficie de plancher affectée aux bureaux de 336 m^2; que le projet d'extension faisant l'objet du refus de permis litigieux aurait pour effet de porter cette superficie à 403 m²;

Considérant que la prescription générale 0.9 du PRAS est une disposition dérogatoire permettant notamment de s'écarter de la prescription générale 0.14, et doit s'interpréter de manière stricte; qu'elle vise les immeubles dont la destination ou l'utilisation licite «ne correspond pas aux prescriptions du plan»; que cette notion doit s'entendre de la correspondance aux types d'affectation admis par le PRAS dans les zones qu'il définit, ainsi qu'aux limites quantitatives qu'il prévoit;

Considérant que la prescription particulière 2.2, régissant les zones d'habitation, autorise l'affectation des immeubles aux bureaux; qu'elle limite toutefois la superficie de plancher affectée aux bureaux à 250 m^2 par immeuble en principe et 500 m^2 si certaines conditions sont réunies, soit l'existence de raisons économiques ou sociales, l'absence d'atteinte à la fonction principale de la zone et

l'organisation de mesures de publicité;

qu'il résulte de ces dispositions que, même s'il encadre de manière restrictive la possibilité d'autoriser des affectations de bureau dépassant 250 m^2 par immeuble, le PRAS n'interdit de telles affectations que si elles dépassent 500 m^2 par immeuble;

Considérant que, dès lors, un immeuble comportant moins de 500 m^2 de bureaux demeure dans les limites susceptibles d'être autorisées sans violation du PRAS; que, certes, pareille autorisation aurait impliqué une appréciation de l'autorité quant aux conditions particulières, et que la partie adverse ne peut opérer rétroactivement cette appréciation pour décider que le projet immobilier aurait été autorisé s'il avait été réalisé après l'entrée en vigueur du PRAS; que, toutefois, la question n'est pas de savoir si en pareil cas l'immeuble aurait bénéficié d'un permis d'urbanisme, mais bien s'il aurait pu en bénéficier compte tenu de la destination ou de l'utilisation qui lui est donnée; que comme il a été exposé, la destination ou l'utilisation de l'immeuble était bien susceptible d'autorisation au vu de la prescription particulière 2.2 du PRAS;

Considérant qu'en refusant le bénéfice de la prescription générale 0.9 à des immeubles tels que celui des parties requérantes, la partie adverse ne pratique aucune appréciation discriminatoire; qu'elle traite de la même manière les situations non identiques, mais objectivement comparables, d'immeubles dont la destination ou l'utilisation est compatible avec les prescriptions du PRAS; qu'il n'y a aucune contradiction à considérer que l'implantation de 336 m^2 de bureaux dans un même immeuble «correspond» aux prescriptions du PRAS et que l'extension de cette superficie à 403 m^2 n'est pas visée par la clause de sauvegarde énoncée par la prescription générale 0.9; que le paradoxe consistant à faciliter l'extension de surfaces de bureaux déjà supérieures aux limites quantitatives autorisées par le PRAS ne résulte pas de l'acte attaqué, mais du PRAS lui-même;

Considérant que c'est donc à juste titre que la partie adverse a estimé que la prescription générale 0.9 ne pouvait pas trouver à s'appliquer en l'espèce; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la question préjudicielle sollicitée par les requérants dans leur dernier mémoire se rapporte à l'examen du second moyen, qui n'a pas été examiné par l'auditeur rapporteur; qu'il n'y a pas lieu d'y faire droit à ce stade de la procédure; qu'il y a lieu de rouvrir les débats pour les besoins de l'examen du second moyen,

D É C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le quatre septembre deux mille treize par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY